

3. De vaste rechtspraak waarvan de hierboven afgedrukte uitspraak een component is, moet met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Stb. 2016, 156) tot het verleden behoren. Het is namelijk de bedoeling dat het omgevingsplan, dat in de plaats komt van het bestemmingsplan (zie art. 4.1 en art. 4.2 Omgevingswet) kan worden voorzien van open normen die een nader afwegingsmoment impliceren, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of in een concreet geval een omgevingsvergunning voor bouwen kan worden verleend (zie voor een beschouwing par. 3.2.4.1 van de nota van toelichting bij het ontwerp Omgevingsbesluit (www.overheid.nl onder gesloten internetconsultaties) en F.A.G. Groothuijse e.a., Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten, TBR 2016/111, i.h.b. par. 5.4).
A.G.A. Nijmeijer

AB 2016/415

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

2 december 2015, nr. 201409541/1/A1
(Mrs. C.J. Borman, A.W.M. Bijloos, G.H.M. Hoogvliet)
m.nt. M.K.G. Tjepkema

Art. 3:2 Awb

BA 2016/11
ECLI:NL:RVS:2015:3683

Uit het vertrouwensbeginsel vloeit de plicht voort om te onderzoeken in hoeverre compensatie geboden moet worden voor schade door handelen op basis van gerechtvaardigd vertrouwen.

Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

(...) Niet in geschil is dat aan het college toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan, waaraan appellant de gerechtvaardigde verwachting heeft kunnen ontleenen dat tegen het gebruik van de panden voor de huisvesting van arbeidsmigranten niet handhavend zal worden opgetreden. Evenmin is in geschil dat dergelijke toezeggingen niet aan Cleaning Service Veghel zijn gedaan. (...) De rechtbank heeft echter niet onderkend dat het college onvoldoende heeft onderzocht of, en zo ja, in hoeverre aan appellant A. enige vorm

van compensatie moet worden geboden voor het handelen in strijd met het vertrouwensbeginsel. Het college heeft, door niettemin onverkort vast te houden aan het advies van AKD van 18 juni 2013 en appellant niet te verzoeken om met gegevens en bescheiden gestaafde inlichtingen over de hoogte van de volgens appellant aangewezen compensatie, bij de voorbereiding van de bestreden handhavingsbesluiten niet de nodige kennis vergaard omtrent de relevante feiten.

Tussenuitspraak met toepassing van art. 8:51d Awb op het hoger beroep van appellant A., wonend te Veghel en appellant B., handelend onder de naam Cleaning Service Veghel, te Veghel, appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 25 november 2014 in zaken nr. 13/24, 14/135, 14/610, 14/938, 14/611, 14/2308 en 142309 in het geding tussen: appellant A., Cleaning Service Veghel, verzoeker A. en verzoeker B., en het college van burgemeester en wethouders van Veghel.

Procesverloop

Bij besluit van 12 december 2012 heeft het college appellant A. onder oplegging van een dwangsom gelast vóór 1 februari 2013 het aantal bewoners van het pand aan de locatie-a te Veghel terug te brengen tot ofwel één afzonderlijk huishouden, dan wel een huishouden plus maximaal twee personen.

Bij besluit van 3 december 2013 heeft het college naar aanleiding van het tegen het besluit van 12 december 2012 door appellant A. gemaakte bezwaar dit besluit gehandhaafd onder aanvulling van de motivering en de begunstigingstermijn verlengd tot 1 juli 2014.

Bij besluit van 13 december 2013 heeft het college Cleaning Service Veghel onder oplegging van een dwangsom gelast vóór 1 juli 2014 het aantal bewoners van het pand aan de locatie-a terug te brengen tot ofwel één afzonderlijk huishouden, dan wel een huishouden plus maximaal twee personen.

Bij afzonderlijke besluiten van 16 januari 2014 heeft het college appellant A. onderscheidenlijk Cleaning Service Veghel onder oplegging van een dwangsom gelast vóór 1 juli 2014 het aantal bewoners van het pand aan de locatie-b te Veghel terug te brengen tot ofwel één afzonderlijk huishouden, dan wel een huishouden plus maximaal twee personen.

Bij besluit van 13 juni 2014 heeft het college de begunstigingstermijn met betrekking tot de lasten in de besluiten van 3 december 2013, 13

december 2013 en 16 januari 2014 verlengd tot vier weken na de datum waarop de rechtbank uitspraak heeft gedaan op de beroepen tegen deze besluiten.

Tegen de besluiten van 3 december 2013, 13 december 2013, 16 januari 2014 en 13 juni 2014 is beroep ingesteld, in de laatste drie gevallen rechtstreeks.

Bij uitspraak van 25 november 2014 heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, de beroepen van appellante A. tegen de besluiten van 3 december 2013 en 16 januari 2014 ongegrond verklaard, de beroepen van Cleaning Service Veghel tegen de besluiten van 13 december 2013 en 16 januari 2014 ongegrond verklaard en de beroepen van appellante A. en Cleaning Service Veghel tegen het besluit van 13 juni 2014 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben appellante A. en Cleaning Service Veghel hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 oktober 2015, waar appellante A., bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelhamnis, Cleaning Service Veghel, vertegenwoordigd door mr. Van Groningen voornoemd, en het college, vertegenwoordigd door mr. L.A. Muller, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. Appellante A. heeft in 2006 het pand aan de locatie-b en in 2008 het pand aan de locatie-a te Veghel gekocht (hierna: de panden). Cleaning Service Veghel huurt deze panden van appellante A. ten behoeve van het huisvesten van arbeidsmigranten.

Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Veghel-Zuid' rust op de percelen locatie-b en locatie-c de bestemming 'Wonen'. Vast staat en niet langer in geschil is dat het gebruik van de panden voor het huisvesten van arbeidsmigranten in strijd is met het bestemmingsplan, zodat het college bevoegd was ter zake handhavend op te treden.

3. Gelet op het algemeen belang dat geëind is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van die bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dat niet doet. Dit kan zich voor-

doen, indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

4. Appellante A. en Cleaning Service Veghel betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld, dat geen sprake is van concreet zicht op legalisering van het gebruik van de panden voor het huisvesten van arbeidsmigranten. In dit verband verwijzen zij naar de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2011 in zaak nr. 201011978/1/R3, waarin het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Bebouwde kom, aanvulling 1' van de raad van de gemeente Veghel (hierna: de raad) van 30 september 2010 is vernietigd voor zover dat bestemmingsplan betrekking heeft op het perceel locatie-b, omdat de raad ten onrechte had nagelaten in dat plan een specifieke regeling voor het pand aan de locatie-b op te nemen. Nu de raad in het nadien vastgestelde bestemmingsplan 'Veghel-Zuid' een dergelijke regeling niet heeft opgenomen, moet een nieuw bestemmingsplan worden vastgesteld, waarin dat alsnog gebeurt. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de vraag, of de raad op juiste wijze bedoelde regeling heeft getroffen, in een beroepsprocedure tegen het besluit tot vaststelling van laatstgenoemd bestemmingsplan aan de orde had kunnen komen, nu dat bestemmingsplan reeds in procedure was gebracht voordat het beroep van appellante A. tegen de vaststelling van het bestemmingsplan 'Bebouwde kom, aanvulling 1', op 4 november 2011 ter zitting van de Afdeling werd behandeld, aldus appellante A. en Cleaning Service Veghel.

4.1 In het aangevoerde wordt geen grond gevonden voor het oordeel, dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van concreet zicht op legalisering van het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de panden. Om een concreet zicht op legalisering in verband met de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan aan te kunnen nemen, is ten minste vereist dat een ontwerp van een bestemmingsplan ter inzage is gelegd, waarbinnen het gebruik waar het handhavingsverzoek op ziet, past. Daarvan is in dit geval geen sprake. In het aangevoerde worden voorts geen bijzondere omstandigheden gevonden op grond waarvan het college van handhavend optreden had behoren af te zien. Dat het bestemmingsplan 'Veghel-Zuid' reeds in procedure was op 4 november 2011, de datum waarop het beroep van appellante A. tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Bebouwde kom, aanvulling 1' ter zitting is

behandeld, doet er niet aan af dat appellante A. tijdig tegen het bestemmingsplan 'Veghel-Zuid' beroep had kunnen instellen teneinde de vraag beantwoord te krijgen, of de raad op juiste wijze gevolg heeft gegeven aan de opdracht van de Afdeling om een specifieke regeling voor het pand aan de locatie-b in het bestemmingsplan op te nemen.

Het betoog faalt.

5. Appellante A. en Cleaning Service Veghel betogen voorts dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij erop mochten vertrouwen dat de toezeggingen van het college dat het gebruik van de panden voor de huisvesting van arbeidsmigranten was toegestaan, zouden worden nagekomen en dat, gelet hierop, het college van handhavend optreden had behoren af te zien. Verder betogen zij dat de rechtbank niet heeft onderkend dat handhavend optreden onevenredig is, nu het financiële belang bij voormeld gebruik zwaarder weegt dan de belangen van omwonenden om gevrijwaard te worden van overlast als gevolg daarvan. Indien hierover anders moet worden geoordeeld, geldt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college de bestreden handhavingsbesluiten niet mocht nemen zonder appellante A. compensatie te bieden en dat de geboden begunstigingstermijn te kort is, aldus appellante A. en Cleaning Service Veghel.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 2 juli 2014 in zaak nr. 201311513/1/A1, is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

5.2. Niet in geschil is dat aan het college toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan, waaraan appellante A. de gerechtvaardigde verwachting heeft kunnen ontleenen dat tegen het gebruik van de panden voor de huisvesting van arbeidsmigranten niet handhavend zal worden opgetreden. Evenmin is in geschil dat dergelijke toezeggingen niet aan Cleaning Service Veghel zijn gedaan. De rechtbank heeft, door te overwegen dat Cleaning Service Veghel reeds daarom geen beroep op het vertrouwensbeginsel toekomt, niet onderkend dat het college ter zitting van de rechtbank heeft verklaard dat het in zoverre geen onderscheid maakt tussen appellante A. en Cleaning Service Veghel, hetgeen het college ter zitting van de Afdeling heeft bevestigd.

5.3. De rechtbank heeft evenwel terecht overwogen dat het vertrouwensbeginsel niet zo ver strekt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Er kunnen

belangen aanwezig zijn die zwaarder wegen dan de belangen van degenen jegens wie de verwachtingen zijn gewekt, bij het honoreren van het gerechtvaardigde vertrouwen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college het belang van de omwonenden bij handhavend optreden tegen het met het bestemmingsplan strijdig gebruik van de panden heeft mogen laten prevaleren boven de belangen van appellante A. en Cleaning Service Veghel bij voortzetting van dat gebruik. Dat, zoals appellante A. en Cleaning Service Veghel hebben gesteld, de klachten van omwonenden geen objectief bewijs vormen voor het aannemen van overlast, kan hun, wat daarvan zij, niet baten. Het college heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de ervaring leert dat vanuit het gebruik van panden voor de huisvesting van arbeidsmigranten meer druk op de woonomgeving van anderen uitgaat in de vorm van overlast dan vanuit het gebruik van panden voor de huisvesting van één huishouden plus maximaal twee personen.

5.4. De rechtbank heeft echter niet onderkend dat het college onvoldoende heeft onderzocht of, en zo ja, in hoeverre aan appellante A. enige vorm van compensatie moet worden geboden voor het handelen in strijd met het vertrouwensbeginsel. Het college heeft aan de bestreden besluiten het advies van AKD van 18 juni 2013 ten grondslag gelegd. Hierin is geconcludeerd dat appellante A. na ongeveer vijf jaar voldoende met de verhuur van de panden heeft verdiend om bij beëindiging van de verhuur en na het herstel van de panden in oude staat nog een aanzienlijk bedrag over te houden. In dit advies wordt ervan uitgegaan dat de kosten van de verbouwing van de panden en het herstel in oude staat ongeveer € 60.000 per pand bedragen en dat de jaarlijkse huuropbrengst van de panden van € 23.000 meer bedraagt dan het geval zou zijn geweest bij gebruik van de panden in overeenstemming met het bestemmingsplan.

Afgezien van de omstandigheid dat zonder nadere toelichting niet valt in te zien dat met voormelde huuropbrengsten afgezet tegen de gemaakte kosten na vijf jaar een aanzienlijk bedrag wordt overgehouden, is in het advies van AKD geen aandacht besteed aan het door appellante A. gestelde, dat de panden bij verkoop verliesgevend zullen zijn. Voorts is van belang dat appellante A. ter zitting de mededeling van het college heeft weersproken dat hij niet heeft gereageerd op de brief van 27 juni 2013 van het college, waarin appellante A. de gelegenheid is geboden op het advies van AKD te reageren. Uit de stukken volgt dat appellante A. naar aanleiding van dat advies op 9 juli 2013 een gesprek heeft gevoerd met de betrokken wethouder en een betrokken beleid-sambtenaar en bij brief van 8 augustus 2013 het

college heeft meegedeeld dat, indien het college niet bereid is het bestaande gebruik van de panden alsnog positief te bestemmen, hem compensatie dient te worden geboden.

Het college heeft, door niettemin onverkort vast te houden aan het advies van AKD van 18 juni 2013 en appellant A. niet te verzoeken om met gegevens en bescheiden gestaafde inlichtingen over de hoogte van de volgens appellant A. aangewezen compensatie, bij de voorbereiding van de bestreden handhavingsbesluiten niet de nodige kennis vergaard omtrent de relevante feiten. Dat appellant A., als gesteld door het college, geen financiële gegevens heeft overgelegd en heeft verklaard zich voor vergoeding van geleden schade bij voorkeur tot de burgerlijke rechter te wenden, doet er niet aan af dat het college had behoren te onderzoeken, of appellant A. dient te worden gecompenseerd voor het handelen in strijd met het vertrouwensbeginsel en de voor dat onderzoek benodigde gegevens bij appellant A. had behoren op te vragen. De verwijzing door het college naar de uitspraak van de Afdeling van 29 oktober 2014 in zaak nr. 201307452/1/A1 vormt geen grond voor een ander oordeel. In die uitspraak heeft de Afdeling het verzoek om schadevergoeding afgewezen, omdat zij het door appellant bij de rechtbank ingestelde beroep alsnog ongegrond heeft verklaard, terwijl voor schadevergoeding op grond van artikel 8:73, eerste lid, van de Awb, zoals dat artikel luidde ten tijde van belang, is vereist dat een beroep gegrond is. In die zaak kon derhalve, anders dan in deze zaak, de rechtmatigheid van het in beroep bestreden besluit worden beoordeeld zonder de schadecomponent daarbij te betrekken.

De betogen slagen.

6. De slotsom is dat de in beroep bestreden handhavingsbesluiten van 3 december 2013, 13 december 2013 en 16 januari 2014 zijn genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om het college met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in deze besluiten te herstellen. Daartoe dient het college appellant A. te verzoeken om een opgave van de hoogte van de volgens appellant A. aangewezen financiële compensatie en met inachtneming van deze inlichtingen, die appellant A. met gegevens en bescheiden gestaafd dient te verstrekken, en hetgeen onder 5.4 is overwogen, uiterlijk binnen dertien weken na verzending van deze tussenuitspraak nieuwe besluiten te nemen.

7. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Veghel op om binnen dertien weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen het gebrek in de besluiten van 3 december 2013, 13 december 2013 en 16 januari 2014 te herstellen door nieuwe besluiten te nemen en deze tevens aan de Afdeling toe te zenden.

Noot

1. Deze uitspraak illustreert mooi welke rol de schending van het vertrouwensbeginsel kan spelen bij de toekenning van nadeelcompensatie. Dit beginsel speelt als grondslag voor de toekenning van schadevergoeding dan wel nadeelcompensatie vaak een rol in geschillen over besluiten – meestal handhavingsbesluiten – die zwaarwegende algemene belangen dienen maar waardoor gerechtvaardigde verwachtingen worden geschonden. Deze zaak ziet ook op een handhavingskwestie: de oplegging van een last onder dwangsom om de illegale bewoning van een pand door migranten ongedaan te maken en de bewoning in lijn te brengen met het bestemmingsplan. Sinds de hier gepubliceerde tussenuitspraak is een einduitspraak (ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1753) verschenen die ook interessante overwegingen bevat over de uitgangspunten voor de begroting van de compensatie in dit soort situaties.

2. Cleaning Service Veghel is een bedrijf dat van appellant twee panden huurt ten behoeve van het huisvesten van arbeidsmigranten. Appellant en de Cleaning Service Veghel (hierna: appellant) betwisten niet dat het gebruik van de panden ten behoeve van de huisvesting van migranten in strijd is met het bestemmingsplan, dat ter plekke de bestemming 'wonen' kent. Echter, het bedrijf heeft van het college de concrete en ondubbelzinnige toezegging gekregen dat tegen deze verhuur niet handhavend zal worden opgetreden. Quod non: er volgen verschillende besluiten, waaronder een weigering om een omgevingsvergunning te verlenen voor het huisvesten van de migranten en een besluit waarin het college appellanten gelast om het aantal bewoners van de woning terug te brengen tot ofwel één afzonderlijk huishouden dan wel een huishouden plus maximaal twee personen, onder oplegging van een dwangsom. Na de rechtbankprocedure volgt een hoger beroep, waarin de Afdeling eerst oordeelt dat de rechtbank kon oordelen dat geen concreet zicht op legalisatie bestond (r.o. 4.1) en dat er geen

sprake was van een bijzondere omstandigheid op basis waarvan het college van handhavend optreden had behoren af te zien. Terecht, zo stelt de Afdeling, heeft de rechtbank overwogen dat het college het belang van de omwonenden bij handhavend optreden tegen het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de panden heeft mogen laten prevaleren boven de belangen van appellant bij voortzetting van dat gebruik. Maar vervolgens maakt zij wel duidelijk dat aan het vertrouwensbeginsel veel gewicht toekomt in het kader van de afweging of het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom gepaard diende te gaan van enige compensatie. Aan het slot van r.o. 5.4 overweegt de Afdeling immers dat de rechtmatigheid van het bestreden besluit niet kan worden beoordeeld *zonder de schadecomponent daarbij te betrekken* (r.o. 5.4 in fine).

3. Het is niet moeilijk om in laatstgenoemde overweging het onzelfstandig schadebesluit te herkennen, een figuur die in de jurisprudentie nog steeds met enige regelmaat opduikt. Zij houdt in dat een besluit pas als rechtmatig kan worden beschouwd als het bestuursorgaan in de aan dat besluit voorafgaande belangenafweging voldoende rekening houdt met de door dat besluit te schaden belangen. De rechtspraak laat zien dat de verplichting van bestuursorganen om 'de schadecomponent' in de belangenafweging te betrekken op tal van manieren vorm kan krijgen. Het meest verstrekkend is de variant waarbij de rechter uitsprekt dat een besluit pas van een evenredige afweging van de betrokken belangen getuigt wanneer *gelijktijdig* met het besluit zelf een aanbod voor een adequate schadevergoeding wordt gedaan. Een voorbeeld daarvan biedt de eerste *Paul Krugerbrug*-uitspraak, waarin de Afdeling rechtspraak stelde dat scheepswerf De Liesbosch een gerechtvaardigd belang had 'om vóór het verlenen van de vergunning te weten welk bedrag haar als schadevergoeding zal worden aangeboden' (ABRvS 12 januari 1982, AB 1982/299, m.nt. Van Wijmen). Dicht daartegen aan leunt de figuur waarbij het bestuursorgaan zich in het kader van de afweging die aan het besluit voorafgaat op voorhand vastlegt op de toekenning van compensatie naar een onafhankelijke maatstaf. Op die wijze is wel op voorhand gewaarborgd dat compensatie zal worden toegekend, maar kan de begroting los van de schadeveroorzakende besluitvorming plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de gelaedeerde nalatig is gebleven om zijn claim tijdig met bescheiden te onderbouwen (ABRvS 27 april 2011, AB 2011/267, m.nt. Den Ouden en Tjepkema). Weer iets minder ver gaat de variant waarbij op bestuursorganen de verplichting rust om, voordat zij tot de omstreden besluitvorming overgaan, dienen te *onderzoeken* of er aanleiding

is om nadeelcompensatie toe te kennen. In de uitspraak ABRvS 28 november 2012, AB 2013/46, m.nt. Tjepkema en Vermeer, zien we daarvan een voorbeeld. Onder verwijzing naar art. 3:4 lid 2 Awb overwoog de Afdeling dat het college, dat met een gedoogbesluit uitdrukkelijk vertrouwen had gewekt dat niet tot handhaving zou worden overgegaan, niet mocht handhaven 'zonder eerst te bezien of, en zo ja, in hoeverre, aan appellant enige vorm van compensatie moest worden geboden'. Van een op voorhand aangenomen verplichting tot toekenning van compensatie is in deze variant geen sprake, en dat komt ook in de vaste formulering tot uitdrukking: bij gerechtvaardigd vertrouwen zal het bestuursorgaan 'onder ogen moeten zien' of de afweging tot het verlenen van enige compensatie noopt' (ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV2974, BR 2006/114, m.nt. Nijmeijer, ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1953, ABRvS 7 september 2011, AB 2012/19, m.nt. Lam en ABRvS 15 juni 2011, AB 2012/28, m.nt. De Gier). Doet het bestuursorgaan dat niet, dan is het besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid en komt dit wegens schending van art. 3:2 Awb voor vernietiging in aanmerking. Dat op bestuursorganen de plicht kan rusten om zorgvuldig te onderzoeken of de toekenning van nadeelcompensatie of schadevergoeding noodzakelijk is wanneer zwaarwegende algemene belangen met zich brengen dat gerechtvaardigd vertrouwen niet kan worden gehonoreerd, is overigens niet nieuw. Damen heeft deze 'vuistregel' al eerder uit de jurisprudentie van de Afdeling afgeleid (noot bij ABRvS 25 juni 2014, AB 2016/21).

4. Zeker nu art. 3:4 lid 2 Awb als regel wordt aangewezen als de grondslag voor het onzelfstandig schadebesluit, is het van belang op te merken dat tegenwoordig dus ook art. 3:2 Awb een belangrijke rol vervult bij de verplichting om 'de schadecomponent' in de besluitvorming te betrekken. In theorie kunnen de artikelen goed van elkaar worden gescheiden. Aan een evenredige afweging van de betrokken belangen ex art. 3:4 lid 2 Awb gaat een zorgvuldige inventarisatie van de feiten en belangen ex art. 3:2 Awb vooraf. In de praktijk liggen beide beginselen dicht tegen elkaar aan: de vraag of is voldaan aan de uit art. 3:2 voortvloeiende onderzoeksplicht heeft ook gevolgen voor de vraag of conform art. 3:4 is gehandeld. Soms leidt dat ertoe dat het besluit op beide gronden vernietigd wordt (zie bijv. Rb Utrecht 11 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW2474) maar de Afdeling lijkt zich tegenwoordig, wanneer de betrokken belangen onvoldoende in kaart zijn gebracht, te beperken tot schending wegens art. 3:2 Awb (zie naast de hier besproken uitspraak bijv. ook

ABRVs 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1145). Van de benadeelde verlangt art. 3:2 Awb dat hij zijn schadeclaim met bescheiden onderbouwt en ook aantoonst dat zijn investeringen in causaal verband staan tot de overheidshandelingen die het gerechtvaardigd vertrouwen hebben gewekt. Van het bestuursorgaan mag op zijn beurt worden verlangd dat het naar aanleiding van die bescheiden onderzoekt of en, zo ja, in hoeverre er aanleiding is om compensatie toe te kennen, en ook dat het reageert op een gemotiveerde betwisting van de bevindingen van het bestuursorgaan. In de onderhavige zaak is het op dit laatste punt misgegaan. Weliswaar is een advocatenkantoor ingeschakeld om de compensatievraag te beoordelen, maar appellant heeft dit rapport betwist en het college heeft niettemin, zonder appellant in de gelegenheid te stellen om zelf gegevens en bescheiden over te leggen om zijn claim te onderbouwen, conform dit rapport besloten om de claim af te wijzen. Daarin is volgens de Afdeling een schending van art. 3:2 Awb gelegen.

5. Waar art. 3:2 Awb zich vooral richt op de formele kant van de zaak, daar worden de meer materiële vragen zoals de vraag of aanleiding is om een onzelfstandig schadebesluit te nemen en de vraag naar de eventuele *omvang* van een compensatie primair genormeerd door het vertrouwensbeginsel. Voor de vraag of er aanleiding is om zorgvuldig onder ogen te zien of en, zo ja, in hoeverre aanleiding is om compensatie toe te kennen is vooral bepalend of er sprake is van *gerechtvaardigd* vertrouwen. In casu is daaraan voldaan nu tussen partijen niet in geschil is dat aan het college toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan (tussenuitspraak, r.o. 5.2). Ten aanzien van de vraag naar de omvang van de vergoeding geeft de einduitspraak van 22 juni 2016 meer inzicht. Zoals ook in veel 'reguliere' nadeelcompensatiekwesies gaapt er een groot gat tussen de begroting van de door appellant ingeschakelde deskundigen en die van verweerder. Uit het in r.o. 3 opgenomen – niet erg inzichtelijke – financiële overzicht blijkt dat de schade van appellant ten gevolge van de gedane toezeggingen voor beide panden € 26.649 resp. € 5.409 (het totaal van de aankoop van de woningen en de aanverwante kosten minus de huurinkomsten) = € 32.058 bedroeg. Appellant claimde een veelvoud daarvan: € 715.422. Dat grote verschil kan mede worden teruggevoerd op het feit dat de deskundigen van de zijde van appellant bij de begroting van de schade zijn uitgegaan van verkeerde uitgangspunten. Bepalend is niet, zoals de door appellant ingeschakelde deskundige had gemeend, wat de positie van appellant zou zijn geweest als de handhavingsbesluiten niet zouden zijn genomen. Dat lag ook niet voor de hand,

aangezien niet ter discussie stond dat het college handhavend mocht optreden. De Afdeling maakt duidelijk dat ter beoordeling stond 'of appellant, door na de toezeggingen van het college de panden te kopen, te verbouwen en te gebruiken voor huisvesting, in een slechtere financiële positie is geraakt dan hij zonder die toezeggingen zou zijn geweest' (r.o. 6). Als peildatum voor de beoordeling van de (hoogte van) de financiële compensatie had dan ook de datum van de toezegging moeten worden aangehouden, en niet die van het handhavingsbesluit. Aangezien tegenover de door appellant geleden schade ook een verkoopopbrengst van de panden van € 210.000 staat, heeft hij per saldo geen verlies geleden maar aan het gebruik van het pand zelfs een bedrag van € 177.942 overgehouden. Appellant is er niet in geslaagd de bevindingen van de door verweerder ingeschakelde deskundige te weerleggen, zodat de Afdeling geen reden ziet om te oordelen dat verweerder niet van die rapportage mocht uitgaan.

6. Al met al illustreert deze casus nog eens dat het vertrouwensbeginsel een niet meer uit ons recht weg te denken grondslag voor nadeelcompensatie is. Dat dit beginsel naar huidig recht moet worden 'geoperationaliseerd' over de band van art. 3:2 dan wel art. 3:4 Awb doet aan die betekenis niet af; in materieel opzicht is het vertrouwensbeginsel leidend. Van Male heeft terecht bepleit dat het vertrouwensbeginsel als grondslag voor nadeelcompensatie of schadevergoeding zeer geschikt is om maatwerk te bieden in situaties waarin het vertrouwensbeginsel het bestuursorgaan niet kan binden om zijn bevoegdheid op een bepaalde manier uit te oefenen (R.M. van Male, 'Maatwerk bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *Behoorlijk bestuursprocesrecht* (De Waard-bundel), Den Haag: BJu 2015, p. 349 e.v.). Wel vraag ik mij af of de inwerkingtreding van de nadeelcompensatietitel in de Awb dit maatwerk verdergaand zal kunnen vergemakkelijken, zoals hij stelt (p. 360). Immers, de nadeelcompensatietitel codificeert het *égalité*beginsel als grondslag voor zelfstandige nadeelcompensatiebesluiten, terwijl het vertrouwensbeginsel als grondslag voor nadeelcompensatie naar huidig recht gestalte krijgt via art. 3:2 en art. 3:4 Awb; in de vorm van een onzelfstandig schadebesluit dus. Het ligt voor de hand dat die artikelen ook na de inwerkingtreding van de nadeelcompensatietitel de grondslagen zullen zijn voor onzelfstandige schadebesluiten. Voorts reikt het *égalité*beginsel niet de juiste maatstaven aan voor de beoordeling van de onder punt 5 besproken vragen. Noch de speciale last, noch het normaal maatschappelijk risico kan een functie vervullen bij de beoorde-

ling van de vraag of schade moet worden vergoed die ten gevolge van gerechtvaardigd vertrouwen is geleden. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn bijdrage 'Het normaal maatschappelijk risico: de allesreiner van het nadeelcompensatierecht?', in: T.W. Franssen e.a. (red.), *Op het grensvlak* (Van Ravels-bundel), Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 125 e.v.

M.K.G. Tjepkema

AB 2016/416

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

16 september 2015, nr. 14-1477 WW

(Mrs. G.A.J. van den Hurk, B.M. van Dun, J.S. van der Kolk)

m.nt. L.J.A. Damen

NJB 2015/1699

ABkort 2015/331

RSV 2015/234

ECLI:NL:CRVB:2015:3138

Formele rechtszekerheid als het UWV het zelf ook niet weet.

Vast staat dat het Uwv ten tijde van de toekenning aan appellant van een WW-uitkering met ingang van 24 december 2012 op de hoogte was van alle voor die beslissing relevante feiten. Dat die beslissing onjuist was, omdat art. 19, eerste lid, aanhef en onder a, in verbinding met art. 19, tweede lid, van de Werkloosheidswet (WW) daaraan in de weg stond, is niet in geschil. Evenmin is in geschil dat aan het Uwv de bevoegdheid toekomt om een gemaakte fout te herstellen, mits het daartoe strekkende besluit niet in strijd is met enig geschreven of ongeschreven rechtsregel of enig algemeen rechtsbeginsel, in het bijzonder dat van de rechtszekerheid.

Het geschil in hoger beroep is beperkt tot het antwoord op de vraag of het Uwv in dit geval de ten onrechte toegekende WW-uitkering met terugwerkende kracht mocht intrekken en terugvorderen. Daarvoor is doorslaggevend of het appellant ten tijde van het besluit van 24 januari 2013 redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat de daarin vervatte toekenning onjuist was, omdat uit de weigering van een ZW-uitkering wegens het plegen van een benadelingshandeling volgde dat hij met ingang van 24 december 2012 geen aanspraak kon maken op een WW-uitkering.

Appellant is een ZW-uitkering onthouden wegens het plegen van een benadelingshandeling als bedoeld in art. 45, eerste lid, aanhef en onder j, van de Ziektewet (ZW) en is louter ten gevolge van de gelijkstellingsbepaling van art. 19, tweede lid, van de WW daardoor uitgesloten van het recht op een

WW-uitkering. Dit verband tussen de weigering van de ZW-uitkering en de uitsluiting van een WW-uitkering had appellant niet redelijkerwijs duidelijk kunnen zijn. Bij het vormen van dit oordeel is mede in aanmerking genomen dat het aan het Uwv zelf kennelijk ook niet onmiddellijk duidelijk was dat appellant geen recht had op een WW-uitkering. Dat blijkt niet alleen uit het feit dat appellant een WW-uitkering is toegekend, maar ook uit het feit dat de intrekking daarvan aanvankelijk, gelet op art. 24, zesde lid, van de WW, op een onjuiste grondslag was gebaseerd.

Het vorenstaande leidt tot de slotsom dat de intrekking van de WW-uitkering met terugwerkende kracht tot 24 december 2012 en de terugvordering in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 11 februari 2014, 13/3117 (aangevallen uitspraak) tussen:

appellant

en

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering.

Procesverloop

Namens appellant heeft mr. J.D. van Alphen hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 5 augustus 2015. Appellant en mr. Van Alphen zijn verschenen. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. J. Koning.

Overwegingen

1.1. Voor de beoordeling van het hoger beroep zijn de volgende feiten van belang.

1.2. Appellant is op 27 april 2009 in dienst getreden van Schoonmaakbedrijf X. (werkgeefster). Hij heeft zich op 5 maart 2012 ziek gemeld. Appellant en werkgeefster hebben op initiatief van werkgeefster op 9 november 2012 een overeenkomst gesloten tot beëindiging van arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden per die datum. Aan appellant is een beëindigingsvergoeding toegekend van € 4.192,16 bruto.

1.3. Bij besluit van 20 november 2012 heeft het Uwv appellant een uitkering op grond van de Ziektewet (ZW) geweigerd. Dit besluit is, na bezwaar, gehandhaafd bij beslissing op bezwaar van 10 januari 2013. Aan deze weigering lag ten grondslag dat appellant, door tijdens zijn ziekte in te stemmen met de beëindiging van zijn dienstverband, loonaanspraken heeft prijsgegeven en daarmee een benadelingshandeling heeft ge-